

На правах рукописи

ХАДИУЛЛИН ЭДУАРД РИМОВИЧ

**РЕГИОНЫ В СИСТЕМЕ МНОГОУРОВНЕВОГО
УПРАВЛЕНИЯ ЕВРОСОЮЗА
(правовой аспект)**

Специальность 12.00.10 – Международное право. Европейское
право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2007

**Работа выполнена на кафедре международного и европейского права
негосударственного образовательного учреждения «Институт экономики,
управления и права (г. Казань)»**

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Клёмин Андрей Владимирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Бирюков Павел Николаевич

кандидат юридических наук
Низамиев Альфред Шамилович

Ведущая организация: **Московский государственный институт
международных отношений
(Университет) МИД России**

Защита состоится 23 марта 2007 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.081.13 по присуждению ученой степени доктора юридических наук при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет имени В.И.Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке имени Н.И.Лобачевского ГОУ ВПО «Казанский государственный университет имени В.И.Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан “ ____ ” февраля 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



А.Р. Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность темы исследования. Европейское Сообщество, развиваясь с 1950-х годов, к началу XXI в. приобрело черты, резко выделяющие его из ряда остальных международных организаций. Уже изначально оно было заложено не только как прямой исполнитель воли государств–учредителей, а как самостоятельный организатор и проводник мероприятий, необходимых для достижения поставленных государствами целей. Государства изначально предоставили Евросообществу уникально широкий карт-бланш для выбора средств, ведущих к договорным целям. Они снабдили ЕС всем необходимым для этого инструментарием, включая право формировать собственные полномочия, чего мы не видим в других международных организациях. В результате вторая половина прошлого столетия была свидетелем двойных усилий по формированию европейского единства: как со стороны государств–учредителей, так и силами созданных ими политических институтов. Брюссельские институты ЕС не только значительно расширили делегированные им административные полномочия, но и в немалой степени видоизменили властно-административную структуру в Западной, а теперь уже и Центральной Европе.

К началу 2000-х гг. на европейском континенте сформировалась политическая реальность, которая качественно отличается от реальности раздробленной и враждующей Европы «доинтеграционного» периода. Она характеризуется тем, что в административно-управленческую деятельность и планирование Европейского Сообщества, кроме государств и самих коммунитарных структур, шаг за шагом вовлекались ещё и внутригосударственные регионы. Ранее ни регионы, ни субъекты федеративных государств не являлись участниками внешнеполитических процедур и процессов. Единственными лицами, принимающими политические решения регионального или универсального масштаба, традиционно оставались лишь государства. Помощниками в этой деятельности назначались исполнительные органы межгосударственных организаций. В Европейском союзе впервые регионы были вовлечены в политико-юридическую деятельность, выходящую за рамки национально-государственных границ. В течение десятилетий был сформирован целый ряд

институциональных структур, главной задачей которых стали соблюдение и защита интересов европейских регионов. С институционализацией вырос и их политический вес на европейской арене. Со временем регионы стали признанным уровнем коммунитарной административно-властной вертикали, высшим звеном которой является система руководящих органов ЕС. Будучи изначально лишь исполнителями европейско-правовых предписаний, региональные власти постепенно и не без трудностей приобрели право на участие и в европейском правотворчестве. Сегодня они уже не ограничиваются только участием в формировании общенациональной позиции для дальнейшего голосования в Совете ЕС. Внутригосударственные процедуры воздействия на внешнеполитический курс государства и раньше были доступны региональным структурам. Но при формировании европейских директив, регламентов и других источников интеграционного права от их имени выступало только общенациональное правительство с единой национальной позицией.

Созданные европейские интеграционные институты впервые открывают для регионов возможность прямого и самостоятельного участия не только в формировании европейской нормы права, но и в процедурах её юридического оформления. Эти новшества, которые впервые вносит в международно-правовую практику Евросоюз, не только указывают на их важность для понимания тенденций будущего развития международно-правовой архитектуры, но и в состоянии оказать со временем влияние на модернизацию концепции международной правосубъектности. Эта специфика Европейского союза и интеграции Европы за десятилетия уже выразилась в обширной практике ЕС и в настоящее время дозрела до специального научно-юридического осмысления. Актуализировался вопрос, влияет ли и в какой степени Евросоюз как новая политическая реальность на объём прав и обязанностей национально-государственных регионов в части участия в европейско-коммунитарных делах. Таким образом, вопросы правосубъектности национальных регионов в рамках ЕС к началу XXI в. приобрели особую актуальность и требуют отдельного и самостоятельного рассмотрения в контексте общей теории международной правосубъектности государств и международных организаций.

Степень разработанности темы. Вопросы права международных организаций и международной правосубъектности далеко не впервые исследуются в российской и зарубежной науке международного и европейского права. Различные аспекты проблемы международной правосубъектности разработаны в трудах Л. Антоновича, В.Н. Дурденевского, Р.Л. Боброва, В.А. Василенко, Г.М. Вельяминова, В.Г. Вишнякова, М. Геновского, В.А. Егiazарова, Г.В. Игнатенко, Е.А. Коровина, Ю.А. Королёва, Ю.М. Колосова, В.М. Корецкого, Г.И. Курдюкова, С.Б. Крылова, Д.Б. Левина, И.И. Лукашука, М. Ляхса, Б.Г. Манова, В.И. Маргиева, С.А. Малинина, Л.А. Моджорян, Т.Н. Нешатаевой, А.Н. Талалаева, Ю.А. Тихомирова, О.И. Тиунова, Г.И. Тункина, Н.А. Ушакова, Д.И. Фельдмана, О.Н. Хлестова, Ю.М. Юмашева, С.В. Черниченко, Е.А. Шибаяевой, М.Р. Яновского и ряда других учёных – юристов.

Вопросы европейской интеграции, европейского правового и политического сотрудничества исследовали в своих работах А.А. Абдуллин, Э.М. Аметистов, В.Г. Барановский, В.В. Безбах, К.А. Бекашев, М.М. Бирюков, П.Н. Бирюков, В.Г. Буткевич, В.П. Гутник, О.А. Буторина, Ю.А. Борко, М.В. Байтеева, И.М. Бусыгина, В.А. Василенко, Р.М. Валеев, Д.А. Данилов, Г.В. Игнатенко, А.Я. Капустин, С.Ю. Кашкин, П.А. Калинин, М.В. Каргалова, А.В. Клёмин, Н.А. Ковальский, Ю.М. Колосов, М.А. Королёв, В.И. Кузнецов, В.М. Кулиستиков, Г.И. Курдюков, В.Н. Лихачёв, И.И. Лукашук, С.А. Малинин, В.И. Маргиев, С.Ю. Марочкин, Л.Х. Мингазов, Т.Г. Пархалина, В.К. Пучинский, М.В. Стрежнева, М.Н. Сухопаров, А.Н. Талалаев, Ю.А. Тихомиров, Г.П. Толстопятенко, Б.Н. Топорнин, Г.И. Тункин, Н.Е. Тюрин, Т.Е. Ушакова, Е.Т. Усенко, С.Ю. Черниченко, Е.А. Шибаяева, Н.В. Шеленкова, В.Г. Шемятенков, Ю.М. Юмашев, Е.С. Хесин, А.С. Фещенко, Л.М. Энтин, М.Л. Энтин и некоторые другие.

В то же время не будет преувеличением сказать, что проблемы правового и политического статуса регионов государств–членов в рамках ЕС исследованы недостаточно. Региональную проблематику исследовали многие российские ученые: И.М.Бусыгина, Ю.Н.Гладкий, А.Я.Гуськов, И.Д.Иванов,

С.И.Коданева, А.И.Ландабасо, В.В.Невинский, И.С.Семененко, М.Н.Сухопаров, А.И.Чистобаев, М.В.Столяров и ряд других авторов. Однако правовых работ раскрывающих особенности статуса европейских регионов крайне мало.

В числе трудов зарубежных европейстов можно назвать десятки работ различных авторов. В их числе: А. Арах, А. Блекман, К. Боркхардт, Д. Гёген, Р. Давид, А. Денза, Б. Зайдель, Х.П. Ипсен, Ф.Л. Кнемайер, Ж.Л. Константинеско, П. Кукавка, Ф. Лара, К.П.Е. Ласок, Ж. Марку, Ю. Миттаг, А. Обердорфф, Т. Опперманн, М.-О. Паль, Э. Пескаторе, Д. Сиджански, Э.К. Фриауф, Т. Хайнеманн, Т.К. Хартли, М. Швайтцер, О. Шмук, К. Экономидес и многие другие.

Тем не менее, столь многочисленная библиография по указанной проблематике на сегодняшний день вряд ли может считаться достаточной. Она не распространилась на тему международной правосубъектности европейских регионов и их роли и места в системе административных правоотношений в современной системе многоуровневого управления в ЕС. В числе монографий и диссертационных работ пока не появилось специального и полного анализа этих явлений в их правовом и политическом выражении. Хотя некоторые вопросы и были освещены как в российской, так и в зарубежной политико-правовой науке, учитывая появление текста проекта Европейской конституции, ряда новых юридических узаконений и интеграционных подвижек в ЕС, а также сложившуюся многолетнюю практику интеграционного взаимодействия регионов с вышестоящими звеньями в многоступенчатой системе европейской администрации в ЕС, можно утверждать, что обозначенная тема требует специального комплексного исследования.

Объектом научного исследования являются правоотношения, складывающиеся в связи с участием регионов в системе многоуровневого управления Евросоюза.

Предметом исследования является совокупность прав, обязанностей и практических возможностей регионов государств–членов Европейского Союза как третьего уровня управления в административно-правовой системе ЕС.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является получение представления о системе многоуровневого управления в Европейском Союзе, частью которого являются регионы государств–членов. Для реализации поставленной цели определены следующие задачи:

- определить содержание понятия правопорядка ЕС как единой административной системы;
- выявить основные интегрирующие факторы управления ЕС как системы;
- рассмотреть основополагающие юридические правоустанавливающие акты, как внутригосударственные, так и европейские с точки зрения их нормативной силы, с тем, чтобы определить объём международной правосубъектности регионов;
- исследовать круг основных договорных полномочий Европейского Сообщества;
- рассмотреть практику участия регионов в системе коммунитарных правоотношений в рамках ЕС;
- рассмотреть основные институты, в которых регионы государств–членов реализуют свои возможности и право на участие в нормотворческой и правоисполнительной деятельности ЕС;
- дать характеристику Комитета регионов как основного органа на уровне Сообщества, представляющего интересы регионов и опосредующего их участие в нормотворческой деятельности в системе ЕС;
- показать имеющиеся формы взаимодействия регионов с наднациональными руководящими структурами.

Теоретико-методологическая и нормативная база исследования. Теоретико-методологическую основу диссертации составляют труды российских и зарубежных авторов, освещающие процессы и механизмы межгосударственного взаимодействия и сотрудничества в целом и европейской интеграции и институционального устройства Евросоюза и Евросообщества в частности, а также объём правоспособности внутригосударственных субъектов в сфере европейских правоотношений.

Проведенное исследование опиралось на теоретические работы по вопросам общей теории государства и права, учения о федерализме и

регионализме, а также о праве международных организаций таких авторов как: С.С. Алексеев, С.А. Гавердовский, Г.В. Игнатенко, Г.И. Курдюков, И.И. Лукашук, С.А. Малинин, С.Ю. Марочкин, Р.А. Мюллерсон, М.В. Столяров, О.И. Тиунов, Ю.А. Тихомиров, Г.И. Тункин, С.В. Черниченко, Н.А. Ушаков, М.Х. Фарукшин, Д.И. Фельдман, Е.А. Шибаета и другие.

Нормативную базу диссертации составляют учредительные договоры о создании Европейского сообщества 1957 г. и о Европейском Союзе 1992 г. с последующими изменениями и дополнениями, протоколы и приложения к ним, решения Суда ЕС, конституции Германии, Греции, Франции и других государств-членов ЕС, а также проект Конституции для Европы 2005 г., который не прошел ратификации, но является наиболее современным документом, определяющим перспективные тенденции дальнейшего развития Евросоюза.

Для исследования избранной темы использовался ряд научных методов, в числе которых: нормативный, системный, сравнительный, логический и исторический.

Научная новизна. Впервые с юридической точки зрения исследованы административные возможности регионов в системе многоуровневого управления Евросоюза.

Впервые комплексно исследованы основные аспекты объема прав национальных регионов в формировании европейско-коммунитарных решений.

Теория международной правосубъектности обогащена исследованием эмпирического материала функционирования такой региональной международной организации как Евросоюз. Выявлена тенденция к расширению международной правосубъектности национальных регионов в рамках европейского правопорядка (ЕС).

Теоретическая и научно-практическая значимость работы. Выполненное исследование способствует формированию правового понятия «третий уровень управления ЕС». Оно посвящено анализу содержания данного понятия и обоснованию легитимности указанного термина.

В учебно-методическом плане значимость проделанной работы заключается в возможности применения полученных результатов в научно-исследовательской деятельности, преподавании таких учебных дисциплин, как европейское право, международное право, международное частное право, сравнительное правоведение, конституционное право, а также политология, международные отношения, регионоведение и некоторые другие.

Положения настоящей диссертации могут быть использованы в практической деятельности в процессе анализа внешнеполитическими ведомствами РФ правового и политического статуса ЕС и объема полномочий того или иного уровня его административной вертикали. Соответственно, материал будет полезен при выработке методов сотрудничества Российской Федерации и Европейского Союза, особенно с учетом готовящегося соглашения о партнёрстве и сотрудничестве между ЕС и РФ. Опыт интеграции в рамках Евросоюза окажется полезным и в организации форм и методов взаимодействия в рамках СНГ и ЕврАзЭС. Исследование дает возможность определить тенденции дальнейшего развития евроинтеграции.

Положения, выносимые на защиту:

1. Доказано, что регионы вовлечены в систему европейско-правового регулирования ЕС как самостоятельный и необходимый уровень управления Сообществом.

2. Определено, что регионы не приобрели с членством их государств в ЕС статуса субъекта международного права, а их правовые полномочия на непосредственное участие в европейском нормотворчестве обеспечены недостаточно. Кроме этого, у регионов отсутствует право на прямое обращение в Суд ЕС.

3. Выявлено, что внутригосударственный статус регионов согласно конституционному законодательству с вступлением государств в ЕС не изменился и не обеспечивает регионам права на непосредственное участие во внешнеполитических правоотношениях.

4. Установлено, что возможности регионов влиять на европейско-правовую политику в настоящее время стали весьма значительны и с каждым годом растут. От исключительно исполнительного участия в евроинтеграции регионы постепенно приобретают нормотворческие полномочия. С началом

деятельности Комитета регионов в 1994 г. регионы приобрели возможность и право факультативно и рекомендательно влиять на формирование нормативных актов ЕС.

5. Изначальная международно-правовая природа ЕС не мешает функционировать ему как единой административной системе с высокой степенью правовой однородности и административной субординации.

6. Аргументировано, что система европейского управления усложнилась и характеризуется многообразием сетей и агентств, в числе которых регионы занимают основное место. Евросоюз в настоящее время ещё не обладает достаточно однородным и единообразным уровнем регионального управления в юридическом, политическом и административном смысле. Но некоторые элементы единой вертикали уже сформировались. Началом её, бесспорно, следует считать Комитет регионов.

7. Установлены основные интегративные признаки – критерии административной иерархии ЕС как системы. В качестве элементов, связующих административно-правовую систему Сообщества, предлагается выделять следующие: а) наличие у ЕС права, обладающего более высокой нормативной силой, чем право государств; б) цели интеграции, обязывающие всех участников правоотношений к единообразному правовому регулированию; в) система основных органов ЕС, построенная по государство-подобной модели; г) нетипично широкий объём полномочий у евроструктур, способный к саморасширению; д) наличие в значительной мере сформировавшегося «европейского» интеграционного правосознания; е) наличие у высших органов ЕС исполнительных и контрольных полномочий в отношении всех участников правоотношений; ж) достижение значительного единообразия в применении предписаний ЕС; з) судебная вертикаль в ЕС, базирующаяся на преюдициальной процедуре; и) доверие государств–членов к евроструктурам и на этой основе добровольная субординация; к) принцип subsidiarity.

8. Обосновано, что и государства, и регионы в значительной мере исполняют роль звеньев, подчиненных евроструктурам в административной иерархии ЕС. К этому их обязывает договорный принцип верности Евросообществу. Он означает, что юридически все уровни власти в ЕС, имеющие право на нормотворческую деятельность, обязаны воздерживаться

от актов, противоречащих европредписаниям, и всемерно содействовать их единообразному выполнению.

9. Доказано, что лояльность и подконтрольность напрямую евроструктурам ставит регионы в положение самостоятельного звена, ответственного и обеспечивающего реализацию права ЕС на своём уровне. Регионы не обладают статусом субъекта европейского права, но фактически обеспечивают и организуют выполнение прямых европейских решений на местах, что дает основание легитимировать применительно к ним термин «третий административный уровень ЕС».

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в ряде научных статей автора. Положения диссертации были неоднократно изложены в докладах на научно – практических конференциях регионального и всероссийского уровня. Некоторые материалы и результаты исследования использовались в выступлениях на практических совещаниях административно-организационного и образовательного профиля Республики Татарстан. Ряд выводов и положений диссертации неоднократно использовался автором в лекционных и семинарских занятиях, проводившихся диссертантом в Институте экономики, управления и права (г.Казань) по курсу европейского права.

Структура исследования. Структура диссертации состоит из введения, двух глав и четырех параграфов. Завершается работа заключением и рекомендациями.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель, задачи, методологическая основа исследования, дается характеристика научной разработанности темы, показана научная новизна диссертации, сформулированы положения, выносимые на защиту, рассматривается теоретическая и практическая значимость, приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Понятие и интегративные критерии ЕС как единой административной системы»** посвящена анализу понятия единой

административной системы ЕС и характеристике ее основных интегративных критериев.

В первом параграфе главы первой **«Понятие и особенности правового порядка Европейского Союза»** обосновывается положение о сложившейся в рамках ЕС административной правовой системе, дается анализ сущности этого явления.

В первых статьях Договора, учреждающего Европейское Сообщество 1957 г., определены и конкретизированы цели, для достижения которых оно было создано. Сообщество не вправе выходить за их рамки. Во исполнение определенных в договоре целей Сообществу разрешено издавать собственные акты, имеющие юридически обязывающий характер. Совокупность органов ЕС, скорее, напоминает по своему наименованию и характеру задач внутригосударственные структуры. Однако следует сказать, что по тому, как распределены между ними законодательные и исполнительно-контрольные полномочия, нетрудно определить его международно-правовой характер. Во имя достижения целей интеграции государства согласились на ограничение своих суверенных полномочий, но лишь в сфере действия Сообщества. Одна из немаловажных особенностей интеграционного правопорядка заключается в том, что в правотворческой и правоисполнительной деятельности активно принимают участие не только государства–учредители и созданное ими сообщество. В данной организации активными участниками коммунитарных правоотношений стали регионы. Точнее – части национальных государств–членов. Еще одна особенность, которая проявляется в жизни европейских наций и народов после вступления в ЕС, заключается в исключительно интенсивной вовлеченности национальных правовых систем в постоянно развивающийся правовой порядок ЕС.

В ЕС создается административная вертикаль, которая характеризуется наличием трех управленческих уровней: ЕС – государства – регионы, каждый из которых выполняет значимую роль в организации внутренней жизни ЕС.

Круг определенных государствами–учредителями предметов ведения, в рамках которых сообщество вправе заниматься правовым регулированием, достаточно широк. Особенность ЕС и его права составляет тот факт, что

Евросообщество вправе самостоятельно расширять круг собственных прерогатив.

Полноценная интеграционная деятельность евроструктур вынуждает обращаться их к праву на самостоятельное расширение собственных полномочий, чему немало способствует Суд ЕС, считающийся «самым наднациональным органом Сообщества». Можно сказать, что внутренняя жизнь и юрисдикция государств-членов уже охвачены и «опутаны» административными предписаниями и исходящими от них юридическими обязательствами государств. В этом заключается существенная специфика Евросоюза, которая выделяет его из числа иных межгосударственных сообществ, а нас заставляет говорить утвердительно о наличии в лице ЕС такого нетипичного для международных организаций феномена как административно-правовое единство и системная вертикаль. Благодаря широкому объёму собственных полномочий, в числе которых заложено и право на самостоятельное формирование сообществом собственных прерогатив, европейские управленческие структуры с течением времени стали по ряду вопросов высшим уровнем в административной иерархии ЕС. В то же время необходимо добавить, что учредителями Евросообществ остаются государства, и они сохраняют за собой принципиальное право на изменение учредительного договора и его денонсацию. Соответственно, сами государства по-прежнему остаются основными субъектами международного права и европейского в том числе. Этот факт надо всегда иметь в виду при оценке объёма правосубъектности всех трёх уровней административно-правовой иерархии ЕС.

Характеризуя нынешний коммунитарно-европейский правопорядок и особенности ЕС, по которым можно судить о ЕС как единой административной системе, нельзя обойти вниманием принципы **субсидиарности и пропорциональности**, принятые в Сообществе в качестве юридически обязательных. Оба принципа были внесены в правовую материю ЕС Маастрихтским соглашением 1993 года и постепенно, усилиями европейских правоведов обросли конкретными правовыми и процедурными механизмами. В самом общем виде, согласно принципу субсидиарности коммунитарную административную систему можно представить в виде

пирамиды, внизу которой регионы и местные органы власти, затем – сужение – государства и наверху – руководящие структуры ЕС. В статье 5 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, говорится, что «Сообщество действует в пределах своих полномочий, определяемых настоящим договором и поставленными перед ним здесь целями». «Любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора» (пропорциональность). «В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом» (субсидиарность). Статья I-11 (3) проекта Евроконституции 2005 года, устанавливает, что «согласно принципу субсидиарности, в областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Союз действует только, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами, либо на центральном уровне, либо на региональном или локальном, но в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть лучше достигнуты на Союзном уровне». Будучи максимально конкретизированы в специальном протоколе о принципах субсидиарности и пропорциональности, они четко определили способы конкретного распределения полномочий по вертикали между Брюсселем и государствами.

В целом следует заключить, что юридическая природа ЕС остается международно-правовой. Государства, сколь бы ни были они интегрированы и унифицированы их правовые системы, ставят во главу угла собственный суверенитет. Все особенности ЕС, о которых мы говорим, включая субординационный характер их взаимоотношений, принципиально строятся на добровольной основе самих же государств. Рамки, в которых осуществляется прямое администрирование Брюсселя, также находятся под контролем национальных правительств и конституционных судов. Поэтому говорить о единой административной вертикали власти, построенной по национально-государственному принципу, не приходится. Так, в

административной вертикали ЕС нет принудительной субординации, свойственной государствам.

Вместе с тем сами государства видят пользу в наличии в правовом порядке ЕС элементов единой иерархической системы, выстроенной по государственно-подобному образцу. Такая система сформировалась и эффективно функционирует уже много лет. Политико-правовая природа ЕС остается прежней, а государственно-подобные характеристики, которые мы находим у ЕС в большом количестве, привносятся в практику ЕС. В уставном договоре они далеко не всегда фиксируются. Государства относятся к этому лояльно.

Таким образом, признаки единой административно-правовой вертикали по линии ЕС – государства – регионы сложились и существуют.

Второй параграф первой главы **«Основные интегративные критерии административной системы ЕС»** посвящен конкретизации и уточнению основных характеристик – критериев административной пирамиды ЕС как единой вертикальной системы.

В рамках ЕС сложилась система институтов и правовых источников, которая обладает такими интегрирующими или интегративными свойствами, которые обеспечивают ей относительно автономное функционирование. Наличие субординации в отношениях Сообщества и остальных субъектов европрава – это важнейший критерий ЕС как административной системы.

Говоря о ЕС как о единой административной системе, необходимо определить те интегративные (интегрирующие), в первую очередь правовые критерии, благодаря которым её можно квалифицировать как систему. Их, как представляется, довольно много. К числу основных следует отнести само право ЕС как совокупность правовых норм, с помощью которых осуществляются интеграция, сближение, гармонизация и унификация национальных законодательств государств-членов. Точнее – это иерархичность европейского (в широком смысле) права. Это важнейший интегративный фактор в построении системы норм европейского права. В отличие от международного, европейское право обладает оригинальной системой источников с присущей ей иерархией актов. Система источников права Европейского Союза включает в себя две группы актов: акты первичного права и акты вторичного (производного) права. Причем все они

определенным образом связаны друг с другом. Вторичные акты издаются лишь во исполнение первичного (договора) и подчинены ему. Государства и регионы – каждый в области своей компетенции – издают уже собственные правовые акты, которые, как обязывает принцип верности европейской интеграции, также не могут противоречить целям, заложенным договором. Они юридически обязаны осуществлять внутреннее нормативное регулирование в соответствии с учредительными договорами. Этим воспроизводится иерархия правовых норм ЕС – как единой взаимосвязанной системы. Особо следует выделить его нормативную силу, которая в отличие от традиционных международных организаций, исключительно высока и в состоянии преодолеть национально-государственные юрисдикционные барьеры, напрямую воздействуя не только на сами государства–члены, но и на субъекты внутригосударственного права – физические и юридические лица. При этом необходимо отметить некоторые принципы как часть правовой системы ЕС. Например, принцип верности коммунитарному единству, на основе которого главным образом и осуществляется взаимодействие всех уровней власти, начиная от евроструктур и заканчивая государствами и их внутренними субъектами. Данный принцип введен именно для того, чтобы не только сглаживать потенциальные коллизии и не допускать их перехода в плоскость открытых правовых конфликтов, но и обязать национальные правительства принимать все меры для помощи Сообществу в выполнении его задач. Характеризуя сложившуюся в ЕС административно-правовую систему невозможно оставить без внимания и такие принципы, как **принцип верховенства права** Сообществ и принцип **прямого действия** коммунитарных (вышестоящих) норм в правопорядках государств.

К числу интегративных критериев, формирующих системный характер административно-властной вертикали ЕС, необходимо отнести также систему высших органов власти ЕС – административных институтов, которые по своим функциям и назначению напоминают национально-государственные органы власти.

Нельзя не признать сегодня наличия подчинённости государств наднациональным управленческим структурам. Стремясь к эффективному коммунитарному правопорядку, государства сами добровольно отказываются

осуществлять в тех или иных внутренних вопросах национальную юрисдикцию в пользу общеевропейской. Этим они создают прецеденты приоритета европейских норм по сравнению с национальными. В дальнейшем они входят в практику, закрепляются, и соотношение юрисдикций начинает выглядеть как иерархическая пирамида, административной вершиной которой является Брюссель.

Национально-государственные суды вынуждены **подчиняться Суду ЕС**. Статья 234 (бывшая 177) Договора, учреждающего Европейское Сообщество, устанавливает четкое правило преюдиции. Практика свидетельствует, что сегодня национальные суды считают необходимым по многим вопросам обращаться с преюдициальным запросом в Суд ЕС. Этим он обеспечивает единообразное применение права ЕС на всей территории европейско-коммунитарной юрисдикции, включая заморские территории. Несомненно, что прерогативы Суда ЕС и вся его практическая судебная деятельность эффективно способствовали в конечном счете формированию единой административной системы в рамках Евросообщества, в котором государства и регионы выступают в определенной мере не как самостоятельные, независимые акторы и политические лица, а как агентства высших административных структур Брюсселя, связанные единством правовой системы.

Рассматривая ЕС как систему многоуровневого управления, нельзя не включить в число скрепляющих Сообщество факторов и сами **цели интеграции**. Цели деятельности Сообщества являются главным и сквозным правовым императивом всей деятельности ЕС, какой бы сферы она ни касалась. В то же время они довольно широко сформулированы и позволяют Сообществу относительно легко расширять под них свои полномочия.

Понятие «системы многоуровневого управления» напрямую выходит на правоотношения, норму права и единство коммунитарного правопорядка, в котором административный сигнал, издаваемый наверху административной вертикали, без помех достигает «низов управленческой пирамиды». Поэтому к числу критериев, образующих системную административную вертикаль подобно внутригосударственной, следует отнести также и **нормативные**

акты ЕС. Точнее, их правовую форму и административно-предписательную нормативную силу.

Надо признать, что административно-правовая пирамида ЕС еще не столь прочна. Она не получила законченного юридического закрепления в договоре. В нынешнем состоянии она имеет множество иных огрехов и слабостей. Но при всём этом между основными уровнями власти в ЕС налажены и существуют довольно прочные взаимосвязи и взаимодействие. Там же, где возникают пробелы в функционировании этой системы, они компенсируются высокой степенью доверия государств по отношению друг к другу и наднациональным структурам ЕС. Целый ряд правовых механизмов стал тем связующим звеном, благодаря которому в единую административную вертикаль уже соединились две принципиально различные системы права – международное (регионально–европейское) и внутригосударственное. Благодаря эффективным мерам, также как и заинтересованности всех сторон в укреплении единого правопорядка, именно Сообщество реализовало в немалой степени практическое слияние двух ранее «непримиримых» правопорядков.

Во второй главе диссертации **«Особенности регионального уровня административной системы ЕС»** рассматриваются возможности регионов как «третьего уровня» управленческой системы Евросоюза на участие в правотворческой и правоисполнительной деятельности ЕС.

В параграфе первом главы второй **«Международная правоспособность регионов (теоретический аспект)»** анализируется правовой статус регионов как участников международных отношений через призму доктринальных постулатов о международной правосубъектности.

Практика показывает, что регионы государств–членов самым активным образом участвуют в различных правоотношениях с другими субъектами европейско-правовой деятельности, включая и сами государства–члены. Однако статус регионов (т.е. совокупность прав и обязанностей) и их правоспособность недостаточны для того, чтобы быть вполне самостоятельным субъектом международно-правового сотрудничества и внешнеполитической деятельности. На наш взгляд, основной характеристикой субъекта международного права является способность

осуществлять нормотворческую деятельность, регулируемую нормами международного публичного права. Для того, чтобы считаться субъектами международного права, регионы государств ещё не обладают международно-правовой **нормотворческой** способностью. Другими словами, если совсем конкретно, то они не могут заключать **международные договоры**.

Внутреннее конституционное право государств, как правило, не проводит различий в понимании внешнеполитической деятельности – осуществляется ли она только в рамках Евросоюза или в более широком международно-правовом масштабе. И та и другая сферы относятся национальным законодательством к внешней сфере деятельности государства. Это давно вызывает неудовлетворенность самих регионов, которые уже на протяжении более 50-ти лет стремятся найти формы для повышения своих возможностей самостоятельного участия во внешнеполитической сфере (в рамках ЕС). Движение за придание регионам статуса субъекта международного права активно поддерживается и брюссельскими наднациональными структурами, которые видят в них своих сторонников в отношениях с государствами.

Однако государства, осуществляя свой национальный суверенитет, далеко не всегда наделяют свои регионы соответствующей компетенцией на полноценное участие в европейской политике и правотворчестве. Конституции, как и до вступления в Союз, закрепляют за регионами незначительный объём правоспособности на внешнегосударственную деятельность.

Если обратиться к федеративным государствам, то принципиальное правило заключается в том, что какие бы соглашения ни заключил тот или иной регион государства, то за международные обязательства составных частей федерации государства несёт ответственность, в конечном счёте, только государство в целом.

Международное право со своей стороны тоже не только считает государства единственными ответственными за исполнение своих обязательств, но не предполагает региональное деление фактором достаточным для оправдания неисполнения взятых государствами международно-договорных обязательств. Регионы не имеют прав на

самостоятельное заключение международных договоров, в том числе и на уровне ЕС. Объём правоспособности регионов остаётся внутренним делом самих государств.

Однако, одна из идей, движущих современным европейским строительством, заключается в построении так называемой "Европы регионов", что означает превращение их в полноправный уровень управленческой деятельности в системе ЕС. Интеграция в ЕС сама по себе уже объективно способствует тенденции к регионализму, поскольку многие "естественные районы" расположены на территории двух или нескольких стран. Государственные границы становятся препятствием для их нормального развития как единых административно-хозяйственных комплексов. Регионы всё больше вовлекаются в правоотношения в системе ЕС – либо как исполнители европейских предписаний, либо как соучастники нормотворчества (прямого или опосредованного). Практика идет по пути, если и не расширения их самостоятельной внешнеполитической правоспособности, то увеличения практических возможностей регионов влиять на европейское нормотворчество. Если не в формально-юридическом смысле, то в практическом регионы постепенно становятся самостоятельным, довольно сплоченным уровнем влияния на коммунитарные процессы и решения.

Право Европейских сообществ, как часть международного права, также исходит из ответственности за межгосударственные сношения исключительно центральных правительств, а не регионов и органов местной власти. Договоры о создании Евросообществ, аналогично международно-правовым конвенциям, не включают регионы в состав субъектов европейского права и не наделяют их международно-правовыми полномочиями на независимое правотворчество на уровне Евросообщества.

Таким образом, ни общие нормы международного права, ни внутреннее право самой региональной организации, ни конституции государств-членов не дают оснований считать регионы юридически конституированным уровнем управления в Евросоюзе. Имеющиеся на это правовые полномочия единичны. Генеральной компетенции у регионов пока нет. Совокупность прав и обязанностей регионов не дает оснований утверждать, что они уже

наделены статусом самостоятельного внешнеполитического актора наравне с государствами.

Но, несмотря на явную недостаточность правовой базы, некоторые возможности у регионов на самостоятельную внешнегосударственную деятельность всё же есть и они довольно успешно реализуются.

Регионы, не получив полного и равного государствам права на нормотворчество в ЕС, вместе с тем, продолжают сохранять свое право на легитимацию европейских директив и других актов в рамках внутренних процедур государств – через национальный парламент. Они участвуют в национальных парламентах и в правительствах при принятии и обсуждении всех европейских директив и прочих актов. Каждый коммунитарный акт проходит легитимацию не только в государствах, но и в представительных региональных структурах. Так что они не лишены права на участие в общесоюзном правотворчестве. Надо уточнить, что они требуют придания и расширения, где таковые уже есть, правовых возможностей на прямое непосредственное участие в выработке европейских проектов и чтобы их мнение учитывалось наравне с государствами.

Проведенный анализ показывает, что регионы, войдя вместе со своими государствами в Европейские Сообщества, не стали автоматически субъектами международного права, частью которого является и право Европейского Союза, но, с течением времени приобрели на европейской арене весомый собственный голос, сравнимый с самостоятельными государствами.

Во втором параграфе главы второй **«Регионы как часть политической и правовой системы ЕС»** рассматриваются реальные политические и правовые возможности регионов для осуществления деятельности и выражения своих интересов в европейском масштабе.

Понятие «Европа регионов» не приобрело пока юридического значения и остается в основном политическим феноменом. Базовые соглашения не дают его юридического определения, как не фиксируют и самого термина «многоуровневое правительство». Практика оказалась шире учредительного договора. Она пошла по пути широкого вовлечения всех имеющихся властных структур в большей или меньшей степени в процесс исполнения и

контроля европейского права и обеспечения коммунитарного правопорядка. Государства, регионы и даже местные органы оказались довольно быстро вовлечены в административный процесс Европейского Сообщества.

В 1993 г. был узаконен и в 1994 г. начал функционировать Комитет регионов ЕС – орган, специально созданный для выработки мнений регионов по вопросам, затрагивающим их компетенцию. Это в некоторой степени обеспечило им прямое участие в едином нормотворческом процессе ЕС. А это сфера международного, т.е. европейского публичного права. И пусть эти полномочия пока незначительны и факультативны – важен сам факт их появления и фактического осуществления. Это придает регионам вес самостоятельных субъектов европейско-правотворческой деятельности. Указанный факт и одновременно тенденция свидетельствуют о некотором, пока ещё факультативном, расширении публично-правовых полномочий регионов, о придании им пусть и незначительных инструментов непосредственной внешнеполитической деятельности от имени себя самих, минуя «фильтр» своего государства. Заслушивание мнения Комитета регионов является обязательной частью правотворческого процесса ЕС. Заслушивание обязательно в сфере культуры, профессионального образования, здравоохранения, и т.п. Отказ от заслушивания влечет недействительность обсуждаемого проекта. Правда, сами мнения Комитета регионов, как правило, в нормотворчестве ЕС не учитываются. Тем не менее, с точки зрения открывшихся у регионов возможностей создание Комитета регионов – это попытка расширения «европейских» возможностей регионов на участие во внутрисоюзном европейском сотрудничестве и нормотворчестве.

С Комитетом регионов, хотя и не напрямую, была юридически закреплена возможность факультативного участия регионов в политических решениях наравне с суверенными государствами. Субъекты федеративных государств также уподобились субъектам международных правоотношений на публично-правовом уровне, что международному праву, как правило, не присуще. Несмотря на то, что европейская практика не привнесла разнообразия в состав субъектов современного международного права, и, хотя высшие властные структуры ЕС, принимающие решения, вольны отклонить любое мнение Комитета регионов, и несмотря на то, что

объяснения причин отклонения законом не требуется, тем не менее, в таком органе, как Комитет регионов, можно видеть прецедент придания регионам как частям государства международно-правовых компетенций.

Кроме этого, для повышения своего влияния на европейские процессы регионы пошли на учреждение собственных представительств (офисов) при Сообществах. Они усиливают сотрудничество на европейском уровне с другими регионами и общинами с целью усилить их совокупное влияние на европейские органы. В дополнение к этому есть широкая практика неформальных контактов регионов с высшими органами ЕС, включая нормотворческие. Помимо этого, регионам ЕС удалось самоорганизоваться в форме различного рода постоянно действующих межрегиональных форумов.

Формы участия регионов в европейских делах ЕС самые разные. Например, участие в правительственных конференциях и в конституционных процедурах. Это и участие в переговорах по вступлению (принятию) в члены Евросоюза; участие в процедуре ратификации всех договоров ЕС; информирование своих регионов (правительств) о намерениях ЕС; соучастие в консультационных комиссиях Еврокомиссии; соучастие в координировании совместных акций государств–членов, принимаемых по вопросам евроинтеграции; обязывание центрального правительства к выражению вотума в Совете ЕС согласно мнению регионов с законодательными компетенциями; представительство государства–члена в Совете через представителя регионов с законодательными компетенциями (полномочие регионального представителя действовать за государство–член); соучастие регионов в Комитете постоянных представителей (КОРЕПЕР); представительство региональным представителем государства–члена в посреднической комиссии Европейского парламента и Совета. Наконец, соучастие в Комитете регионов. А также целый ряд иных возможностей и обычаев, сложившихся в европейском правовом порядке для участия в коммунитарной деятельности и принятии решений Европейским Сообществом.

При этом регионами поднимается вопрос и об уравнивании Комитета регионов в статусе с ведущими нормотворческими органами ЕС: Советом, Комиссией и Европарламентом. Сегодня это одно из главных требований в

повестке дня регионов. Однако проект Евроконституции, который не прошел голосования в государствах в 2005 г., проигнорировал это требование и не включил никаких новых положений, расширяющих его прерогативы. Это легко объяснимо, ибо разработчиками данного документа явились государства. Тем не менее, фокус регионалистской тенденции ЕС свидетельствует, что вполне вероятна его дальнейшая институционализация в качестве полноправного органа, чьи решения станут юридически обязывающими. Расширение его нормотворческих полномочий необходимо, поскольку иные, т.е. неформальные, контакты и прямые переговоры между ЕС и регионами не могут восполнить правовой пробел в отношении полномочий.

Следует отметить, что Комитет регионов ЕС не пытается ломать сложившееся в государствах распределение полномочий между центром и регионами. Он поддерживает традиционное распределение полномочий и ответственности между центральными и региональными правительствами.

Неформальные контакты и прямые переговоры между ЕС и регионами обеспечены институционально достаточно слабо. Тем не менее, регионы в целом стали действительно заметными акторами в европейской Интеграционной политике. Их активность в международных отношениях на европейской арене стала развиваться значительно более интенсивно, чем ранее. Так, например, уже давно существует и успешно действует несколько межрегиональных ассоциаций, так называемых «еврорегионов», среди которых можно назвать такие, как Саар-Лор-Люкс, «Еврегио», «Комрегио», «КОТРАО» и др. Они состоят из регионов разных государств, нацеленных на более глубокое взаимодействие в какой-либо определенной сфере. Как правило, это экология, энергоснабжение, качество питьевой воды и т.п. К их компетенциям относятся: коммунальное и региональное сообщение, профессиональное образование, транспорт и инфраструктура в целом, искусство и культура, мода и дизайн, обмен технологиями, туризм, спорт и т.п.

Инициатива регионализации европространства принадлежит уже не только регионам, но и самому Евросообществу. В 1975 г. в системе высших органов ЕС появились структурные фонды ЕС. Региональная политика введена в число официальных политик ЕС. Она занимает второе место в

структуре бюджетных расходов Союза. Сегодня все финансовые подпитки регионов и их внутреннего развития производятся именно через структурные фонды. Они – надежда всех регионов–бенефициаров.

Свидетельств того, что регионы стали уровнем управления в ЕС не так и много. Реального перераспределения власти между уровнями управления пока не состоялось. На практике прямые контакты между властями ЕС и регионами активизируются, как правило, лишь когда речь идет о выполнении задач. Однако когда регионы претендуют на участие в выработке решений Сообщества, то им, за редкими исключениями, отводится лишь факультативный и не более чем консультативный статус.

В политическом плане положение регионов в вертикали более значимо и весомо – практика шире юридических установлений. Голос регионов становится в европейской политике все «слышнее», и не исключено, что в скором времени не только фактически, но и формально сложится более юридически определенная административно-правовая система, в которой на высшем уровне будет находиться Сообщество, на втором – национальные правительства и на третьем – регионы.

Можно заключить, что на сегодняшний день есть три важнейших достижения в расширении реальных возможностей регионов, ставших результатом длительных и целенаправленных усилий. Это: **а) создание Комитета регионов; б) прямое межрегиональное сотрудничество в форме различных частноправовых сообществ и ассоциаций; в) структурные фонды регионального развития.**

Регионы, являясь участниками правоотношений, обладают полномочиями на исполнение евроактов. Это позволяет квалифицировать их как административный уровень в системе права ЕС. На своем уровне у них есть и достаточные нормотворческие полномочия.

Таким образом, тенденция заключается в усилении влияния и институционализации регионов и регионального уровня в системе правовых отношений ЕС.

В заключении диссертации приведены основные выводы и рекомендации, сформулированные по результатам проведенного исследования.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

Публикация в ведущем рецензируемом научном журнале, рекомендованном ВАК:

1. Хадиуллин, Э.Р. Регионы как часть многоуровневого управления ЕС: проблема прав и возможностей /Э.Р. Хадиуллин //Закон и право – 2006. – №10. – С. 2–8 (0,5 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

2. Хадиуллин, Э.Р. Правовые аспекты региональной политики в Европейском союзе /Э.Р. Хадиуллин //Научные труды сотрудников, аспирантов и соискателей. Т. XXII. /Институт социально-экономических и правовых наук АН Республики Татарстан. – Казань, 2004. – С. 139–144 (0,3 п.л.).

3. Хадиуллин, Э.Р. К вопросу о месте и значении европейского права в юридическом образовании России /Э.Р. Хадиуллин //Модернизация профессиональной подготовки молодежи в системе учреждений образования: материалы Всероссийской научно-практической конференции: в 2-х ч. Ч. 1. – М. – Казань: Таглитат, 2004. – С. 127 – 132 (0,25 п.л.).

4. Хадиуллин, Э.Р. Регионы Европейского Союза как субъекты европейского права /Э.Р. Хадиуллин //Гражданское общество и правовое государство в России: становление и развитие: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г.Казань, 19 мая 2006 г.): в 2-х ч. Ч. 1. – Казань: Таглитат, 2006. – С. 244 – 248 (0,25 п.л.).

5. Хадиуллин, Э.Р. К вопросу о правосубъектности субнациональных территориальных образований в ЕС /Э.Р. Хадиуллин //Сборник научных статей докторантов, аспирантов и соискателей /Чувашский гос. ун-т им. И.Н.Ульянова; под ред. В.Л. Куракова. – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2006. – С. 163–177 (0,6 п.л.).

6. Хадиуллин, Э.Р. О правах регионов в Евросоюзе (Комитет регионов ЕС)/ Э.Р. Хадиуллин //Сборник научных статей докторантов, аспирантов и соискателей /Чувашский гос. ун-т им. И.Н. Ульянова; под ред. В.Л. Куракова. – Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2006. – С. 132 – 137 (0,2 п.л.).

**Подписано в печать 30.01.07.
Усл.печ.л. 1,6. Тираж 120 экз.
Типография “Таглимат” ИЭУП. Заказ №964
420108, г. Казань, ул. Зайцева, д. 17
Лицензия № 172 от 12.09.96.**